

文章编号: 1009-6825(2012)32-0020-03

谈规划许可阶段公众参与的问题与对策

郑 宸

(厦门大学建筑与土木工程学院 福建 厦门 361000)

摘 要: 从分析城市规划许可阶段公众参与的必要性入手, 探讨了我国城市规划许可阶段加强公众参与的主客观原因, 并从政府与公众两方面分析当前我国规划许可公众参与的现实不足, 在借鉴国外先进经验的基础上, 提出一系列具有操作性的改进方案。

关键词: 城市规划; 行政许可; 公众参与

中图分类号: TU984.1

文献标识码: A

0 引言

城市规划许可, 是指城市规划行政主管部门应建设单位或个人的申请通过颁发许可证件, 依法赋予其某种建设和法律资格的行政行为。在我国, 主要是指“一书两证”的申请、审查与发放。这是我国城市规划管理活动中与各方利益直接相关的内容, 受到公众的格外关注。因此, 如何在规划许可这个关键环节实现公众参与的常态化和有效化, 防止利益失衡, 是现阶段规划管理制度化改革的重要议题(见图1)。

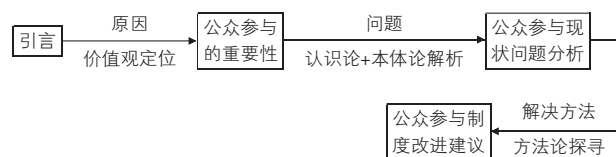


图1 论文思路与结构

1 规划许可阶段公众参与的必要性

1.1 客观上, 公众参与是提升规划许可科学性和民主性的必要条件

城市的发展是一个非常复杂的过程, 决策者不可能掌握所有的信息与资料, 因而判断常出现偏差。而公众参与则可以保证决策者信息获取的多元化, 从而最大限度保证最后决策的最优性。

其次, 传统的规划许可是一个申请—批准的二元模式, 项目申请在绝大多数情况下是一个经济利益的活动, 申请方更多的考虑效率因素。因此加强公众参与的力度, 可以让审批者更多地了解公众诉求, 从而更多考虑公平因素, 协调各方利益冲突。

此外, 城市规划管理是一个长期连续的过程。某一时刻管理与监督缺失导致权力寻租的可能性很大, 因此, 加强公众参与, 让利益相关者自始至终地关注和监督, 可以大大减少这些阴暗面存在的土壤, 保证规划许可的阳光和公信力。

1.2 主观上, 是公众维权意识加强的现实要求

现在, 公众越来越关注自身利益的保障。在规划领域, 事关公众切身利益的, 便是引导和控制建设行为的规划许可环节。既是矛盾的集中领域, 也是公众最为敏感和有参与意愿的规划管理领域。因此, 在规划许可中引入高层次的公众参与是民意的要求(见图2)。

同时, 我国现阶段多采用社区型居住模式, 是相同经济文化和社会背景的聚居。因此在申请规划许可的建设活动所涉及的地块范围内, 居民具有价值取向相对均一和集中的特点, 通常能够提出统一的意见要求, 这一特点既增加了公众参与的需求力度, 同时也提升了规划管理环节的工作效率, 避免了因利益群体

复杂而导致利益协调的困难。

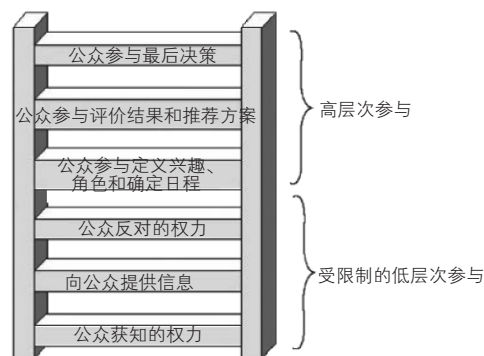


图2 谢莉、安斯汀的公众参与阶梯

2 我国现阶段规划许可中公众参与的主要不足

由于历史、体制、经验等主客观因素, 当前我国城市规划的公众参与环节, 不论是政府有关部门还是公众参与, 在认识和行动上都有着诸多不足, 最主要有以下几点。

2.1 缺乏制度上的保障导致公众参与无法常态化

在我国的法律体系中, 涉及城市规划许可公众参与的主要是《城乡规划法》和《行政许可法》。前者主要从原则上强调了公众具有知情权, 后者则主要是规定涉及社会公共利益的重大行政许可事项, 行政机关应当举行听证会。

虽然法律明确支持在城市规划领域的公众参与, 但是条文缺乏操作性和刚性约束, 在下位法规与政策上也没有进一步细化。因此在实施过程中, 政府和开发部门可能采取灵活的方式规避某些参与环节。缺乏明确的法律制度保障, 公众则难以保证参与规划决策的常态化。

2.2 公众参与的零散性导致参与的形式化

目前我国城市规划实施过程中的公众参与, 90%以上的当事人以个体形式出现, 利益要求零散, 甚至相互矛盾, 因而很难形成有深度、有强度的参与力度。由于公众在利益诉求时缺乏有效组织, 很多公众缺乏参与意识, 在意见征询过程中, 漠不关心和敷衍了事。未经过认真思考和分析的意见, 不能反映真实情况, 也没有参考价值, 使得公众参与没有达到反馈意见和协调利益的目的。

2.3 信息的单向流通导致参与的交互性不足

目前我国公众参与的技术手段基本局限于信息的单向传递, 而缺少信息的双向交流。政府发布信息后并不确定是否引起公众注意, 公众也无法知晓政府是否认真研究了他们的意愿和要求(见表1)。疏于公众逆向反馈机制的建设, 导致公众参与有行动无结果, 不仅影响公众参与的积极性, 也给未来实施阶段留下隐患。

收稿日期: 2012-09-18

作者简介: 郑 宸(1988-), 男, 在读硕士

表1 规划许可各阶段信息流通障碍的主要方面

工程阶段	联系不畅的主要方面
立项	当地居民与政府部门、社区与政府部门
前期调查	当地居民与社区、社区与政府部门
方案设计	当地居民与规划设计人员
方案公示	当地居民与规划设计人员、当地居民与社区
施工	当地居民与施工单位
意见反馈	当地居民与社区、当地居民与规划设计人员、当地居民与政府部门
竣工验收	当地居民与政府部门

2.4 公众倾向于使用行政救济维权

现阶段公众对于规划许可的前期参与,包括项目、规划图纸的公示,以及规划听证会等等,都不是很敏感。这既有缺乏参与意识的主观原因,客观上也因为规划成果专业性强,很难在短时间内全面了解。这导致许多项目在许可审批,甚至建设项目竣工后,出现因为各种问题带来的纠纷。在这个时候公众只能通过行政救济手段维护自己的利益,如上访、复议、行政诉讼等。这些手段一是成本太大,二是有些损害即使纠正后也难以弥补。因此行政救济并不能作为公众参与的一种常态化手段。

2.5 公众参与的阶段性难以保证参与的有效性

目前规划许可环节中公众参与大部分集中在公示阶段,而这一阶段,规划方案已经经过了多次的利益博弈,是一个集中了开发商、政府等多方利益和共识的成果。因此即使公众有不同的想法和建议,面对已经达成妥协的政府、开发商、专家等各方,也明显处于弱势,很难对方案产生很大的影响。这样的公众参与其实并没有实际效果。

3 借鉴与改进建议

他山之石,可以攻玉。因此在总结国外先进经验的基础上,笔者提出改善我国公众参与目前问题的几点建议。

3.1 完善法律和制度体系,注重细节与可执行

这点可以借鉴德国的经验(见表2)。在宪法层面上对于公众参与城市建设活动做出原则性规定;在行政法层面上,完善相关条文,做出一般性的规定。而在下一层级的国家机关层面,制定专门关于规划许可工作的规章条例,明确规定规划许可阶段公众参与的方式方法和权利。地方政府也应当根据地方具体情况制定相应的实施细则,进一步细化各环节的参与流程,并制定相关保障执行的政策。特别是行政技术法规和地方法规条例层面上,应该更注重条文应可执行和可监督,避免有法难依、违法无责的情况。

表2 德国城市规划法律体系中公众参与的规定

法律层面	法律名称	关于公众参与的内容
宪法	基本法	建设活动的自由和公众参与自由
基本法	建设法典	明确支持公众参与城市规划与建设活动的各项权力
行政技术法规	联邦土地使用法规	征地和更新等土地使用的具体规定,以及公民参与其中的时间、内容与权力
	联邦图例法	统一城市规划编制的技术标准,供公众理解规划文本和图纸的技术含义
地方法规条例	略	根据当地实际情况对上位规划的具体与细化

3.2 将征询公众意见作为规划许可申请的必备条件

德国在已建成区进行城市更新的建设活动,必须要进行预先调查,包括居民改造意愿的调查,而这个过程也需要政府形成最后的调查结果,以保证权威性。因此,我国也有较大影响的建设项目在申请前,应该要求开发主体受到建设活动影响的居民征询意见,并将意见汇报作为递交规划许可申请之前的必备步骤,只有获得了多数常住居民的同意才可以申请建设项目选址意见书。

3.3 建立完善的信息传达机制,创新规划展示手法

美国在这一点上值得借鉴。在“规划设计和选择方案”阶段,

美国规划部门会通过设立计算机查询系统、激光演示甚至模拟游戏来讲解规划成果,并且培训和雇佣市民代表在小区内工作,用以解答和协调市民的意见。

针对我国目前规划信息传达广度有限,公众理解困难的实际情况,可以逐步建设一个以居委会为核心的规划建设信息传达体制,通过网络、居委会公告、手机短信等等方法,告知社区内住户本区域的建设项目概况,并在社区内选取志愿者(如大学生),通过专业知识培训,为社区居民服务,解答相关疑问。

3.4 推进规划决策的社会化

美国是在议会中的规划委员会这个层面推进公民参与规划决策,政府不能干涉市民与委员会活动。而项目审批与实施必须得到委员会多数成员通过(见表3)。

表3 美国城市规划中的公众参与与决策项目

规划程序	参与者		
	市民	规划官员	市会议员(民选) 市政府委员(市政府委任、市议会通过)
衡量社会价值观	*	○	
决定规划方向和目标	*	○	*
搜集资料		*	
设计指标、准则		*	
设计不同草案		*	
选择方案	*	○	*
设计运作计划		*	
修改/批准运作计划	*	○	*
实施		*	*
反馈	*	*	*

注: * 为主; ○ 为辅

而我国应从两方面着手,一方面逐步扩大规划许可听证会的适用范围,并落实听证结果的法律效力;另一方面建立一套基于基层规划委员会的体制,硬性规定一定比例的社会代表参与会议决策,如通过电脑随机抽取的常住居民等等。委员会成员在对项目涉及区域内产生,对建设项目有决策权。

3.5 建立基层规划师体制,培育规划监督组织

国外规划界有大量的规划师在基层工作,并且有大量的非政府组织帮助居民监督政府规划政策,协助他们捍卫自己的权益,如美国纽约全市有60个规划区,每区一个理事会,市政府在规划方案制定上一定要咨询它们。

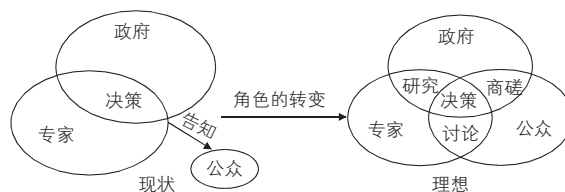


图3 规划决策模式的转变

在中国,可以建立居民委员会,或者业主委员会,在基层建立社区参与和发展委员会,所有在该地区进行的建设活动都需要咨询该机构的意见。并且通过向基层组织和非政府社团派驻规划师顾问,规划项目的申请应当咨询他们的意见,而他们也负责向当地居民和社区组织宣传规划项目,协调各方利益,成为政府的民意顾问和居民的利益代言人。最终形成三者有机结合的弹性决策模式(见图3)。

参考文献:

- [1] 曾宪谋. 城市规划公众参与制度分析[J]. 规划师, 2005(11): 9-11.
- [2] 周江评. 城市规划和发展决策中的公众参与——西方有关文献及启示[J]. 国外城市规划, 2005(4): 92-95.

文章编号: 1009-6825(2012)32-0022-02

山西省天镇县新平堡保护规划体系初探

杨利锋

(山西省城乡规划设计研究院, 山西 太原 030002)

摘要:通过对山西省天镇县新平堡保护规划体系进行分析,介绍了新平堡镇域范围内长城、古堡及马市口遗址的概况,阐述了这些遗产价值的保护体系,提出合理有效的保护措施,以期类似遗址的保护规划提供一定的借鉴和经验。

关键词:保护规划;保护体系;遗址;遗产价值体系

中图分类号: TU984.1

文献标识码: A

1 概况

1.1 新平堡概况

新平堡位于山西省天镇县最北端,地处晋、冀、蒙三省交界处,西、北隔长城与内蒙古兴和县相邻,东与河北省怀安县接壤,素有“鸡鸣闻三省”之称。

新平堡历史悠久,自古为兵家必争之地。因地处坦途要地,历朝历代在新平堡建有大规模军事设施,目前境内存留汉、北魏、明三代长城近50 km,其中以明长城为多,保存状况居全省前列,边墙军堡、边墩、烽墩、敌楼、控军台、炮台等都有较完整的实物。新平堡历史上不仅是兵家必争的军事重地,也是商贸集散中心。明代隆庆四年(1570年),新平堡被确定为国家级蒙汉马匹交易市场。这个市场直到明熹宗三年结束,至今还有东马市口、西马市口两个地名。

1.2 新平堡镇域长城、古堡及马市口概况

1) 四大古堡:新平堡镇域范围内有新平堡、平远堡、保平堡、桦门堡四大古堡。其中新平堡保存相对完整,古堡的整体格局、肌理目前基本尚存,堡内有大量保存完好的传统古建筑院落,十字街中心有保存完好的镇边楼,古堡东门基本尚存。其余三个古堡除桦门堡外,另外两个均已成遗址。

2) 三朝古长城:新平堡镇域范围内现状分布有赵长城遗迹,长约1 000 m,其中的600 m保存原貌;汉长城遗迹,现存遗址长约5 000 m,其中的1 000 m保存原貌;明长城遗迹,新平堡境内全长68.5 km,墙体各为土筑,山岭地段石并土筑,现存较完整的墙体

33.5 km。

3) 马市(茶马互市):隆庆五年(1571年)明朝廷在大同得胜口、新平、守口三堡开设马市;新平堡先后设有东马市(平远堡)和西马市(古城村)两市。这里不仅是明廷同蒙古各部族抗争的战场,也是汉族人民同蒙古等北方游牧民族互市贸易的场所,所以通称为马市。

2 保护规划总则

2.1 规划研究范围

新平堡保护规划研究范围:新平堡镇域所在范围。主要包括镇域范围内三朝古长城和四大古堡,以及遗产本体所依附的自然环境(如山体、河流等)。

2.2 规划研究对象

1) 历史文化街区:历史文化街区是真实地保存着历史信息物质遗存,历史文化街区内的历史建筑和历史环境要素可以是不同时代的,但必须是真实的历史实物,而不是重建和仿造的。规划将新平堡整体作为历史文化街区来进行保护。

2) 历史遗址:主要包括镇域范围的三朝古长城、桦门堡、保平堡、平远堡、马市口遗址以及长城沿线的各类烽墩烟台等历史遗址遗迹。

3) 非物质文化遗产:主要包括历史事件、历史人物以及民俗风情等等。

2.3 规划研究技术手段

本次保护规划所采用的技术手段主要从以下三个方面展开:

- [3] 杨新海. 城市规划过程中公众参与的体系构成初探[J]. 城市规划, 2009(9): 85-87.
- [4] 伍志佰. 公众参与城乡规划管理的有效性分析[J]. 商业时代, 2011(7): 53-55.
- [5] 殷成志. 德国城市建设中的公众参与[J]. 城市问题, 2005(4): 12-15.

- [6] 王登峰. 建立以社区为核心的规划公众参与体系[J]. 规划师, 2006(5): 96-98.
- [7] 梁鹤年. 公众参与:北美的经验和教训[J]. 城市规划, 1999(5): 32-35.
- [8] 吴茜. 国外城市规划管理中的公众参与[J]. 城乡建设, 2000(12): 87-89.

Discussion on the public participation questions and measures in planning permission stage

ZHENG Chen

(Architecture and Civil Engineering College, Xiamen University, Xiamen 361000, China)

Abstract: From analyzing the necessity of public participation in city planning permission stage, this paper discussed the objective and subjective reasons of strengthening public participation in our country city planning permission stage, and analyzed the insufficiency of public participation of China's current planning permission from government and public two aspects. Finally, on the basis of using for reference abroad advanced experiences, put forward a series of feasible improvement programs.

Key words: city planning, administrative permission, public participation

收稿日期: 2012-08-25

作者简介: 杨利锋(1978-),男,工程师,国家注册城市规划师